

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **T. L. N.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39973-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 1. 2020, č. j. 57 A 81/2018 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) zastavilo usnesením ze dne 28. 2. 2018, č. j. OAM-2235-9/TP-2018, řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť se jednalo o opakovanou žádost a neobsahovala žádné nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o dřívější žádosti.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji shledal důvodnou a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Předmětem sporu před krajským soudem byla otázka, jaký je řádný procesní postup při aplikaci § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud konstatoval, že tvrzení nových skutečností je obligatorní náležitostí opakovaně podané žádosti o povolení k trvalému pobytu. Při neexistenci zvláštního formuláře pro podání této specifické žádosti je žádost neobsahující vylíčení nových skutečností stížena vadou. Správní orgán je v takovém případě podle § 45 odst. 2 zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), povinen žadatele vyzvat a poučit jej o existenci této náležitosti žádosti a důsledku jejího nedoložení v podobě zastavení řízení. V opačném případě se dopustí procesní vady, jež může mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Není totiž vyloučeno, že by žalobkyně nové skutečnosti uvedla, pokud by k tomu byla vyzvána.

[3] Žalovaná následně napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil.

[4] Kasační soud ve svém rozsudku nejprve připomenul, že dle jeho konstantní judikatury (např. rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51 2010 - 214, ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Azs 64/2008 – 67, či ze dne 19. 9. 2013, č. j. 4 As 69/2013-44) zákon sice výslovně nestanoví, že se poučovací povinnost správního orgánu zakotvená v § 4 odst. 2 s. ř. vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, ale z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se z toho důvodu nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva. Poučení o důsledcích podání opakované žádosti bez tvrzení nových skutečností podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců však není poučením o procesních právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány ve smyslu § 4 odst. 2 s. ř. Pokud by správní orgány takové poučení žadatelé poskytly, jednalo by se o poučení o otázkách hmotného práva, které by mohlo ovlivnit věcné posouzení žádosti a její úspěšnost.

[5] Podle předchozího rozsudku kasačního soudu není tvrzení nových skutečností obligatorní náležitostí opakované žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Naopak žádost, která tyto skutečnosti neobsahuje, může být formálně bezvadná. V důsledku toho není v případě postupu podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců správní orgán povinen postupovat podle § 45 odst. 2 s. ř. V usnesení o zastavení řízení musí však řádně odůvodnit přítomnost formálních podmínek pro zastavení věci. Žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu byla po formální stránce bezvadná, a proto nebylo povinností správního orgánu I. stupně poučit ji o tom, že aby mohla být v řízení úspěšná, musí tvrdit nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o její předchozí žádosti. Bylo na žalobkyni, aby do opakované žádosti tyto skutečnosti zahrнула. Žalobkyně byla navíc již při samotném podání opakované žádosti zastoupena advokátem specializujícím se na oblast cizineckého práva.

[6] Své rozhodnutí opřel kasační soud i o výklad § 169r odst. 1 zákona o pobytu cizinců, obsahujícího další důvody, při jejichž naplnění je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit bez jejího meritorního projednání. Jediný důvod uvedený pod písm. l) po správním orgánu vyžaduje, aby o povinnosti, na základě jejíhož nesplnění je řízení zastaveno, žadatele poučil. Z toho Nejvyšší správní soud dovedl, že pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit povinnost správního orgánu poučit žadatele o nutnosti tvrdit v opakované žádosti nové skutečnosti, stanovil by tak výslovně přímo v daném ustanovení. Rovněž u dalšího důvodu zastavení řízení podle § 169r odst. 1 Nejvyšší správní soud již v minulosti (rozsudek ze dne 19. 9. 2013, č. j. 4 As 69/2013 – 44) shledal, že nebylo povinností správních orgánů postupovat podle § 45 odst. 2 s. ř., neboť žádost nevykazovala formálních nedostatků žádosti, jež jsou stanoveny v § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 s. ř. (a jejich prostřednictvím případně ve speciálních předpisech).

[7] Krajský soud vázán v dalším řízení právním názorem Nejvyššího správního soudu proto neshledal námitku nesprávného procesního postupu správních orgánů za důvodnou a žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost žalobkyně, vyjádření žalované a replika žalobkyně

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 téhož zákona.

[9] Stěžovatelka má za to, že v řízení před správními orgány byly zásadním způsobem narušeny základní zásady, na nichž stojí celá činnost státní správy, což mělo za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Poukazuje nejprve na to, že správní orgány nedodržely zásadu součinnosti s dotčenými osobami, vyjádřenou v § 4 odst. 2 s. ř. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011 – 56, spočívá konkrétní vyjádření této zásady v povinnostech poskytnout dotčeným osobám přiměřená poučení o jejich právech a povinnostech, odpovídající jejich zdravotnímu stavu a schopnostem. Dle stěžovatelčina názoru skutečnost, že byla v řízení zastoupena advokátem, nezabavuje správní orgán povinnosti součinnosti a povinnosti poučovací. Pokud se jedná o vadu žádosti natolik zásadní, že vede přímo ze zákona k zastavení celého řízení, je namístě poučit účastníka o těchto zásadních vadách a jejich následcích.

[10] Stěžovatelka nezpochybňuje názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v jeho předešlém rozsudku, tedy že její žádost mohla být formálně bezvadná. Upozorňuje však, že je třeba rozlišovat mezi vadami formálními a vadami obsahovými. Domnívá se také, že poučovací povinnost nelze redukovat na pouhou povinnost poučit žadatele o jeho procesních právech. V kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51 2010 – 214, je patrné, že poučovací povinnost je primárně zacílena na poučení o procesních právech, ovšem to a priori nevylučuje přiměřené poučení o právu hmotném, zejména co se týče základních obsahových náležitostí. Omezení na poučení o procesních právech by nevedlo k účelu, který zákonodárce ve správním řádu vyjádřil. V případě, že by správní orgány poučovaly pouze o procesních právech účastníků, vedlo by to stejně jako v případě stěžovatelky k tomu, že by sice byly podávány formálně bezvadné žádosti, ovšem ty by byly zamítány z důvodu zásadních obsahových vad. Žadatel by tak byl fakticky zbaven možnosti podat žádost, jíž by se správní orgán věcně zabýval. Stěžovatelka je přesvědčena, že takovýto stav je v demokratickém právním státě nepřijatelný. Z citovaného rozsudku lze analogicky dovodit, že pokud stěžovatelka dala prokazatelným způsobem najevo, že je její vůlí opakovaně podat žádost o povolení k trvalému pobytu, měl ji správní orgán poučit o základních obsahových náležitostech žádosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že v jejím případě měly správní orgány postupovat podle § 45 odst. 2 s. ř., neboť aplikaci tohoto ustanovení nemůže správní orgán vyloučit.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala námitky vznesené již ve své kasační stížnosti podané proti předchozímu rozsudku krajského soudu. V replice k vyjádření žalované stěžovatelka nad rámec obsahu kasační stížnosti dodala, že v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu je předmětem přezkumu zejména doba setrvání žadatele na území ČR a jeho příjmová situace a tyto okolnosti se pochopitelně oproti žádosti podané o rok dříve změnily, stejně jako skutečnosti svědčící o její kulturní a společenské integraci. Nesouhlasí s tvrzením, že správními orgány neumožnila seznámit se s novými skutečnostmi; měly jim být známy z jejich úřední povinnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, protože v posuzované věci již dříve rozhodl rozsudkem č. j. 1 Azs 323/2019 - 30, jímž ke kasační stížnosti žalovaného zrušil původní rozsudek krajského soudu pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nyní kasační stížnost podala jiná účastnice řízení – žalobkyně.

[13] Kasační stížnost není v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.]. Základním smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně nezabýval věcí, u které již jednou vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud a nižší soud se tímto právním názorem řídil (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[14] Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje z uvedeného pravidla výjimku. Kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku.

[15] Přípustnost kasační stížnosti je tedy omezena ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Toto omezení odráží závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Tím je zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování.

[16] Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, je § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. aplikovatelný (a kasační stížnost nepřipustná) zejména v případě, kdy tento účastník brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (blíže viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 1/2011 - 139, ze dne 8. 6. 2011, č. j. 6 As 4/2011 - 136, ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 Ads 14/2011 - 241, nebo ze dne 29. 8. 2012, č. j. 8 As 2/2012 - 55).

[17] Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky s ohledem na dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Ty lze shrnout tak, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 - 165 a č. j. 9 Afs 59/2007 - 56).

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost z hlediska výše uvedených kritérií přípustnosti a shledal, že všechny stěžovatelkou vznesené námitky vypořádal již ve svém předchozím rozsudku. Kasační soud se podrobně věnoval otázce rozsahu poučovací povinnosti při postupu podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a vysvětlil, proč tvrzení nových skutečností není obligatorní náležitostí opakované žádosti o povolení k trvalému pobytu. V textu kasační stížnosti stěžovatelka s právním názorem Nejvyššího správního soudu polemizuje; taková polemika je však s ohledem na výše uvedená kritéria přípustnosti opakované kasační stížnosti nepřijatelná.

[19] Žádné jiné otázky, ke kterým Nejvyšší správní soud svůj názor v předchozím rozsudku nevyslovil, žalobkyně v nyní posuzované kasační stížnosti nepředestřela. Z toho důvodu rozhodl Nejvyšší správní soud o odmítnutí její kasační stížnosti pro nepřijatelnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[20] Stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[21] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta. Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost, a to na základě § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. května 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu